



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové, soudce Faisala Husseiniho a soudce Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobkyně: **M. V.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, 28. října 117, Ostrava, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **CETIN a. s.**, Českomoravská 2510/19, Praha 9 – Libeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 5. 2021, čj. MSK 31938/2021, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 4. 2023, čj. 25 A 170/2021-41,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 4. 2023, čj. 25 A 170/2021-41, se **r u š í** a věc se **v r a c í** krajskému soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Po provedení společného územního a stavebního řízení schválil Městský úřad Fulnek společným povolením ze dne 3. 12. 2020 stavebníkovi Mgr. P. M. stavební záměr označený jako „*Stavební úpravy rodinného domu F.-D. č. p. X*“ v katastrálním území D.. Předmětem stavebního záměru byla změna dokončené stavby stávajícího rodinného domu č. p. X ve F.-D. spočívající zejména v nástavbě, přístavbě a stavebních úpravách rodinného domu.

[2] Proti společnému povolení podala žalobkyně, která vlastní sousední pozemek a na něm stojící rodinný dům, odvolání. Žalovaný společné povolení rozhodnutím ze dne 28. 5. 2021 formálně nepatrně změnil, v podstatné části však odvolání žalobkyně zamítl a potvrdil společné povolení vydané městským úřadem.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu, které krajský soud vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud se zabýval dvěma žalobními námitkami, a sice chybějícím statickým posouzením a navrhovaným konstrukčním řešením zajištění stability pozemku žalobkyně, a dále nedodržením minimální sedmimetrové odstupové vzdálenosti mezi domem stavebníka a žalobkyně.

Zatímco první žalobní námitce krajský soud nepřisvědčil, s druhou žalobní námitkou se ztotožnil a pro nedodržení minimální odstupové vzdálenosti rozhodnutí žalovaného zrušil (body 13 a 14 rozsudku).

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Celá kasační stížnost se nese v duchu stěžovatelova nesouhlasu s krajským soudem ohledně toho, že stěžovatelem povolené stavební úpravy byly v rozporu s § 25 odst. 2 a 8 vyhlášky č. 501/2006 Sb., protože nebyla dodržena minimální sedmimetrová odstupová vzdálenost mezi domem stavebníka a žalobkyně.

[5] Konkrétně stěžovatel namítl, že se v nynějším společném řízení nijak nezasahovalo do umístění domu stavebníka, předmětem společného řízení byla nástavba, přístavba a stavební úpravy v místě již stojícího rodinného domu. Vzdálenost mezi domem stavebníka a žalobkyně je naopak dána historicky, k čemuž stěžovatel upozornil například na letecké snímky již z roku 1955. Protože se do umístění stavebníkovy domu v nynějším řízení nijak nezasahovalo a jeho umístění (tedy včetně odstupové vzdálenosti od domu žalobkyně) je dáno historicky, neměl krajský soud vyhlášku vůbec použít. Tyto skutečnosti ve svém rozsudku ovšem krajský soud vůbec nezohlednil.

[6] Účelem odstupové vzdálenosti mezi rodinnými domy je především ochrana obytných místností (např. proti zastínění, hluku, narušení soukromí). Stavebníkův dům je ovšem pootočen oproti domu žalobkyně, tudíž okna domu žalobkyně nesměřují přímo na stavebníkův dům. Navíc je třeba zohlednit i svažitost terénu v místě obou rodinných domů, díky které se nachází úroveň podlahy přízemí domu žalobkyně podstatně výše než úroveň podlahy přízemí domu stavebníka. I kdyby tedy byla vzdálenost mezi rodinnými domy nepatrně kratší než požadovaných sedm metrů, základní účel odstupové vzdálenosti spočívající v ochraně obytných místností byl dodržen.

[7] S ohledem na účel odstupové vzdálenosti mezi rodinnými domy nelze ani uznat jako správnou technickou zprávu Ing. G., kterou žalobkyně podle krajského soudu prokázala kratší odstupovou vzdálenost a kvůli které tedy krajský soud zrušil stěžovatelovo rozhodnutí. Protože je účelem odstupové vzdálenosti ochrana obytných místností, nelze jako nejkratší spojnicí ve smyslu § 25 odst. 8 vyhlášky, na které se měří odstupová vzdálenost, brát jižní nároží rodinného domu žalobkyně (jak žalobkyně předložila), ale jeho západní obvodovou stěnu.

[8] Konečně stěžovatel upozornil na koncentraci řízení obsaženou v § 94n stavebního zákona. Ačkoli žalobkyně v průběhu společného řízení upozornila na nedodržení minimální odstupové vzdálenosti, své tvrzení nepodložila žádným důkazem. S důkazem žalobkyně přišla až v řízení před krajským soudem. Krajský soud tedy vycházel z důkazu, který neměl stavební úřad ani stěžovatel při posuzování věci k dispozici, a závěry soudu se tak opírají o podklad, který soud vůbec neměl zohlednit.

[9] Žalobkyně ani osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

pokračování

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Kasační stížnost je důvodná.

III.A Nejsou přípustné námitky, že krajský soud neměl dodržení odstupové vzdálenosti vůbec hodnotit; že účel odstupové vzdálenosti byl dodržen, i pokud byla odstupová vzdálenost o kousek kratší; a že kvůli účelu odstupové vzdálenosti je chybné měření v technické zprávě Ing. G.

[11] Úvodem musí NSS konstatovat, že se nebude zabývat stěžovatelovou námitkou, podle které je kratší odstupová vzdálenost mezi domem stavebníka a žalobkyně dána již historicky, a protože se v nynějším řízení do umístění stavebníkovy domu nijak nezasahovalo, neměl krajský soud případnou kratší odstupovou vzdálenost vůbec posuzovat (bod [5] výše). NSS se rovněž nebude zabývat stěžovatelovou námitkou, podle které je účelem odstupové vzdálenosti především ochrana obytných místností – a tento účel byl v nynější věci dodržen (bod [6] výše). Konečně se NSS nebude zabývat ani stěžovatelovou námitkou, podle které je s ohledem na účel odstupové vzdálenosti chybné měření uvedené v technické zprávě Ing. G., kterou v řízení před krajským soudem předložila žalobkyně (bod [7] výše).

[12] NSS správní orgány opakovaně upozorňuje, že jsou povinny svou argumentaci vtělit především do odůvodnění svých rozhodnutí (např. usnesení NSS ze dne 26. 2. 2014, čj. 6 Azs 6/2014-27, nebo rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2014, čj. 2 Azs 193/2014-20). Chybějící argumentaci správní orgán nemůže dodatečně doplňovat v průběhu soudního řízení (např. již rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2003, čj. 1 A 629/2002-25, č. 73/2004 Sb. NSS, či ze dne 3. 3. 2016, čj. 7 Azs 322/2015-43). Připustil-li by NSS takový postup, odňal by žalobci právo na víceetapové přezkoumání jeho tvrzení (ze strany správního orgánu, krajského soudu a následně případně i ze strany NSS). NSS se proto nemůže věcně zabývat argumenty, které stěžovatel poprvé uplatnil právě až v kasační stížnosti, a kterými se snaží podpořit zákonnost svého rozhodnutí (usnesení NSS ze dne 7. 12. 2021, čj. 7 Azs 215/2021-26, bod 14).

[13] V případě všech tří zmíněných kasačních námitek dospěl NSS k závěru, že se jedná právě o situaci, kdy stěžovatel jako žalovaný správní orgán přináší nové argumenty, s kterými však poprvé přichází právě až v kasačním řízení, aniž tyto argumenty jakkoli uvedl ve svém rozhodnutí. Z rozhodnutí městského úřadu i následně stěžovatele je totiž zřejmé, že se správní orgány k námitkám žalobkyně nedodržením minimální odstupové vzdálenosti zabývaly (srov. poslední odstavec na s. 6 rozhodnutí městského úřadu a poslední odstavec na s. 8 rozhodnutí stěžovatele). Vypořádání této námítky žalobkyně ovšem po celou dobu správního řízení spočívalo v tom, že se správní orgány zabývaly výlučně správností měření minimální odstupové vzdálenosti (a ničím jiným neargumentovaly).

[14] Pokud by správní orgány uvedly, že se v nynějším společném řízení nijak nezasahovalo do umístění stavebníkovy domu a že kratší odstupová vzdálenost je v místě dána již historicky, nemusely se odstupovou vzdáleností vůbec zabývat. Správní orgány však provedly přesný opak, neboť městský úřad odstupovou vzdálenost přeměřil při ústním jednání (s výsledkem, ž přeměřená vzdálenost odpovídá údajům ve stavebníkové projektové dokumentaci) a stěžovatel jeho závěr potvrdil.

[15] Rovněž stěžovatelova argumentace založená na účelu odstupové vzdálenosti mezi rodinnými domy (spočívajícím především v ochraně obytných místností) je zcela nová. Na této argumentaci jsou poté postaveny zbylé dvě kasační námitky, které kvůli tomu NSS rovněž vyhodnotil jako nepřipustné a nebude se jimi tedy zabývat. V prvním případě stěžovatel namítl, že účel odstupové vzdálenosti byl v nynější věci dodržen, i pokud by odstupová vzdálenost byla o něco kratší než požadovaných sedm metrů. Tento závěr je ale v přímém rozporu s původními závěry správních orgánů uvedenými ve správních rozhodnutích, že odstupová vzdálenost odpovídá údajům v projektové dokumentaci a splňuje požadavek minimálního odstupu v délce sedmi metrů (projektová dokumentace uvádí hodnotu 7105 mm). Ve druhém případě poté stěžovatel až v kasačním řízení přichází s argumentem, že s odkazem na účel odstupové vzdálenosti měla žalobkyně měřit vzdálenost z úplně jiné zdi, než provedla (tedy ze západní, a nikoli ze severovýchodní, obvodové stěny). Z projektové dokumentace, kterou stěžovatel jako odvolací správní orgán schválil, ovšem vyplývá, že odstupová vzdálenost byla v této projektové dokumentaci měřena téměř ve shodném místě, v jakém ji měřila žalobkyně (správním orgánům vyšel výsledek 7105 mm, žalobkyni, resp. Ing. G., 6830 mm). I zde se tedy podle NSS jedná o zcela novou argumentaci, která je v nynějším kasačním řízení nepřipustná.

III.B Žalobkyně mohla předložit technickou zprávu již ve stavebním řízení; krajský soud se ovšem měl zabývat otázkou, jestli na straně žalobkyně nebyly dány důvody, pro které to neudělala

[16] Věcně se tedy NSS bude zabývat pouze stěžovatelovou námitkou koncentrace řízení podle § 94n stavebního zákona. Ačkoli žalobkyně v průběhu společného řízení upozornila na nedodržení minimální odstupové vzdálenosti, své tvrzení nepodložila žádným důkazem. S důkazem žalobkyně přišla až v řízení před krajským soudem. Krajský soud tedy vycházel z důkazu, který neměl stavební úřad ani stěžovatel při posuzování věci k dispozici, a závěry soudu se tak dle stěžovatele opírají o podklad, který soud vůbec neměl zohlednit.

[17] Úvodem NSS upozorňuje, že stěžovatel v této kasační námitce na jedné straně argumentuje porušením koncentrace řízení podle § 94n stavebního zákona, z dalšího obsahu námitky je ovšem zřejmé, že její jádro spočívá v tom, že žalobkyně předložila technickou zprávu až v řízení před krajským soudem; kvůli tomu má stěžovatel za to, že krajský soud neměl technickou zprávu ve svém rozsudku vůbec zohlednit. Koncentrace řízení podle § 94n stavebního zákona a zohlednění nově předloženého důkazu až v řízení před krajským soudem jsou ovšem dvě zcela odlišné kasační námitky. NSS nejprve ve stručnosti vysvětlí, že koncentrace stavebního řízení v nynější věci nebyla porušena, dále se bude zabývat tím, jak se s technickou zprávou Ing. G. vypořádal krajský soud.

[18] Podle § 94k písm. e) stavebního zákona je účastníkem společného územního a stavebního řízení rovněž osoba, jejíž vlastnické právo nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být společným povolením přímo dotčeno. Taková osoba může podle § 94n odst. 3 uplatnit v průběhu společného řízení námitky. Podle § 94m odst. 1 stavebního zákona musí účastník řízení uplatnit námitky nejpozději při ústním jednání, jinak se k nim nepřihlíží. Žalobkyně podala námitky dne 13. 5. 2020, ústní jednání proběhlo dne 14. 5. 2020. Koncentrace tohoto druhu

pokračování

stavebního řízení spočívá právě v tom, že účastník řízení musí uplatnit své námitky nejpozději při ústním jednání, jinak se k nim nepřihlíží. Z toho je zřejmé, že žalobkyně uplatnila své námitky včas (den před konáním ústního jednání), proto tato námitka není důvodná.

[19] Jinak je tomu ovšem ohledně námitky, podle které krajský soud neměl zohlednit technickou zprávu Ing. G., kterou žalobkyně prokazovala nedodržení minimální odstupové vzdálenosti. Podle stěžovatele předložila žalobkyně technickou zprávu nepřipustně až v řízení před krajským soudem a stěžovatel především neměl možnost se s ní vypořádat ve stavebním řízení. Zde dává NSS stěžovateli za pravdu.

[20] NSS ustáleně uvádí, že při soudním přezkumu správního rozhodnutí je ohledně provedení důkazů nově navržených teprve v řízení před krajským soudem třeba nalézat rozumnou rovnováhu (např. rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2009, čj. 2 Afs 35/2009-91, č. 1906/2009 Sb. NSS, bod 44, či ze dne 3. 2. 2010, čj. 1 Afs 103/2009-232, č. 2033/2010 Sb. NSS, bod 44). Správní soudy zásadně nemohou napravovat procesní pasivitu účastníka řízení, který nebyl v průběhu správního řízení co do svých tvrzení a co do návrhů důkazů aktivní. Cílem správního soudnictví není nahrazovat řízení před správním orgánem, neboť soudní přezkum správních rozhodnutí nelze vnímat jako třetí instanci správního řízení. V takovém případě by byla totiž popřena samotná koncepce správního soudnictví založená na následném přezkumu zákonnosti pravomocných správních rozhodnutí. Základním smyslem a účelem přezkumu správních rozhodnutí ve správním soudnictví je poskytnutí soudní ochrany v případech, kdy osoby, jež tvrdí, že byly na svých právech dotčeny, se svých práv nedomohly před správním orgánem, ač se o to aktivně pokusily (rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2019, čj. 2 As 194/2018-64, bod 37 i s obsáhlou citací další judikatury).

[21] Je tedy obecně vhodné, aby účastník nenechával své námitky proti rozhodnutí správního orgánu na pozdější dobu, ale uplatnil je již v průběhu správního řízení, nejpozději v řízení odvolacím. Jinak se připraví o posouzení námitek v obou instancích správního řízení. Navíc se může teprve později podaná obrana jevit dle kontextu věci i jako účelová (viz např. rozsudky NSS ze dne 23. 4. 2015, čj. 2 As 215/2014-43, ze dne 4. 12. 2013, čj. 1 As 83/2013-60, či ze dne 28. 5. 2015, čj. 9 As 291/2014-39). Krajský soud by měl zvažovat rozsah doplnění dokazování tak, aby nenahrazoval činnost správního orgánu (srov. rozsudky ze dne 15. 8. 2019, čj. 7 Afs 376/2018-30, bod 24, ze dne 28. 4. 2005, čj. 5 Afs 147/2004-89, ze dne 21. 6. 2006, čj. 1 As 42/2005-62, či ze dne 12. 6. 2009, čj. 7 Afs 114/2008-92). Soudní přezkum rozhodnutí správních orgánů má totiž přes svá specifika stále především kasační charakter. Znamená to tedy, že krajský soud není povinen provést každý účastníky navržený důkaz (rozsudek ze dne 21. 8. 2018, čj. 9 As 195/2018-27, bod 23). Na provedení důkazů nově navržených v řízení před krajským soudem je třeba trvat například tehdy, pokud tyto důkazy nemohly být navrženy již v řízení odvolacím, a to jak z důvodu objektivních, tak i subjektivních (v obdobném duchu 2 Afs 35/2009, bod 44).

[22] V nynější situaci není sporu o to, že žalobkyně předložila technickou zprávu Ing. G. až v řízení před krajským soudem. Krajský soud tuto zprávu následně při jednání provedl jako důkaz a na jejím základě dospěl k závěru o nedodržení minimální odstupové vzdálenosti mezi rodinným domem stavebníka a žalobkyně; stěžovatelovo rozhodnutí tedy zrušil.

[23] NSS sice uznává, že žalobkyně již od samého začátku své účasti ve stavebním řízení (od podání námitek dne 13. 5. 2020) mj. namítala i nedodržení minimální odstupové vzdálenosti mezi jejím rodinným domem a rodinným domem stavebníka. Tuto námitku však po celou dobu správního řízení ponechala ve velmi obecné rovině tvrzení a téměř žádné rovině důkazní. Konkrétně ve svých námitkách ze dne 13. 5. 2020 žalobkyně uvedla, že podle jejího přesvědčení je odstupová vzdálenost mezi rodinnými domy pouze 6360 mm, nikoli 7105 mm, jak uvedl stavebník ve stavební dokumentaci – a své tvrzení graficky doložila přílohou č. 1 k námitkám. Tato příloha ovšem představuje pouze okopírovaný situační výkres, který předložil stavebník jako součást své projektové dokumentace a do kterého žalobkyně (patrně sama) doplnila podle ní nejkratší spojnici mezi rodinnými domy s údajem „6360“. S touto námitkou se vypořádal městský úřad tak, že odstupovou vzdálenost přeměřil třemi způsoby při ústním jednání (jehož se žalobkyně účastnila) a ztotožnil se s vzdáleností uvedenou stavebníkem v projektové dokumentaci. Na tento závěr reagovala žalobkyně podáním odvolání, ve kterém (vedle dalších odvolacích důvodů) pouze naprosto obecně uvedla, že městský úřad při přeměření odstupových vzdáleností během ústního jednání nevzal na zřetel novou stavbu a přesah střšní konstrukce. Toto tvrzení již žalobkyně nepodložila důkazem vůbec žádným.

[24] Nelze však odhlížet ani od toho, že žalobkyně vlastní sousední nemovitosti (proto byla koneckonců účastníkem nyní posuzovaného stavebního řízení), poměry v dané lokalitě jí tedy byly dostatečně známy a o stavebním záměru stavebníka věděla. Městský úřad žalobkyni navíc správně vyrozuměl o její účasti, žalobkyně se tedy řízení aktivně účastnila od samého počátku. V průběhu stavebního řízení byl navíc za žalobkyni nahlížet do spisu jednatel architektonického studia; je tedy zřejmé, že žalobkyně již ve správním řízení (a to dokonce na prvním stupni) k určitému úkonu využila odbornou pomoc (srov. protokol z nahlížení ze dne 11. 5. 2020 založený ve správním spisu).

[25] I přes všechny tyto skutečnosti žalobkyně po celou dobu stavebního řízení (tedy ani v prvním, ani ve druhém stupni) nepředložila (vyjma laicky vytvořené přílohy č. 1 k námitkám) žádný důkaz, kterým by se snažila prokázat své tvrzení o nedodržení minimální odstupové vzdálenosti mezi jejím domem a domem stavebníka. Podle NSS se přitom nejedná o natolik náročnou odbornou otázku, se kterou by se pojily neúměrné obtíže pro žalobkyni (*technická zpráva o rozsahu jedné strany zaznamenává výsledek jednorázové provedené geodetické měření a stručně popisuje použitou metodu*). Žalobkyně navíc například ani nezpochybnila měření provedené při ústním jednání, kterými městský úřad reagoval na její původní námitku, ačkoli na ústním jednání byla přítomna (srov. protokol z ústního jednání ze dne 14. 5. 2020 opět založený ve správním spisu). Z toho nutně neplyne, že by předložením technické zprávy až v řízení před krajským soudem žalobkyně sledovala nějaký účelový či obstrukční záměr. NSS však souhlasí se stěžovatelem, že žalobkyně zřejmě mohla a měla předložit technickou zprávu již ve stavebním řízení, které slouží primárně k tomu účelu a ve kterém se mají primárně vyřešit sporné otázky mezi správními orgány a účastníky řízení (k tomu také body [26] a [27]).

[26] V bodu [21] shora NSS však již uvedl, že si jistě lze představit jak objektivní, tak subjektivní důvody, kvůli kterým nemohl účastník správního řízení předložit důkazy dříve, a proto s nimi poprvé přišel až v řízení před krajským soudem. Krajský soud se tedy měl

pokračování

žalobkyně dotázat a posoudit, proč nepředložila technickou zprávu Ing. G. již ve stavebním řízení, resp. jestli jí v tom bránily nějaké objektivní či subjektivní důvody (shodně rozsudek NSS ze dne 5. 1. 2010, čj. 2 As 6/2009-79).

[27] NSS tedy uzavírá, že na základě průběhu stavebního řízení a podkladů obsažených ve správním spisu souhlasí se stěžovatelem, že žalobkyně mohla technickou zprávu předložit již v průběhu stavebního řízení, nikoli poprvé až v řízení před krajským soudem. Jistotu o tom však může zjednat jen krajský soud. Ten se proto v dalším řízení žalobkyně dotáže a posoudí, jestli měla nějaký důvod, kvůli kterému technickou zprávu poprvé předložila až v žalobním řízení. Pokud žalobkyně dostatečný důvod neuvede, případně jej neprokáže, nepřipustí krajský soud technickou zprávu jako důkaz, neboť ji žalobkyně měla uplatnit již ve stavebním řízení.

[28] Závěrem, a nad rámec výše uvedeného rušícího důvodu, NSS pro úplnost doplňuje, že v případě, kdy krajský soud zohlední důkaz poprvé předložený žalobcem až v žalobním řízení a na jeho základě dospěje k opačnému závěru než žalovaný správní orgán, je krajský soud povinen se s rozhodnutím žalovaného vypořádat. Nestačí pouze stručně konstatovat, že na základě žalobcem nově předloženého důkazu dává krajský soud žalobci za pravdu, a rozhodnutí žalovaného tedy ruší. Konečně NSS ještě dodává, že součástí spisu krajského soudu musí být všechny podklady, ze kterých krajský soud vycházel při svém rozhodování. Krajský soud měl tedy vyčkat, jestli některý z účastníků řízení podá kasační stížnost, a technickou zprávu Ing. G. měl žalobkyni vrátit až v případě, kdy by kasační stížnost podána nebyla.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] NSS tedy zrušil napadený rozsudek krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. ledna 2024

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu